

Lehet-e az Alkotmánybíróságból „házsabály-bíróság?”¹

Szabó Zsolt

Egyetemi adjunktus, Károli Gáspár református egyetem, Alkotmányjogi Tanszék

1. A jogorvoslat hiánya a parlamenti jogban

A parlamenti aktusok ellen igénybe vehető jogorvoslat hiánya többször fel-felbukkant alkotmányos gyakorlatunkban. Legrészletesebben az 50/2003. (XI. 5.) AB határozat² fejtett ki ezzel kapcsolatos aggályokat, újabban pedig az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) *Karácsony és társai* ügyben (42461/13) hozott ítélete, amely az EJEE jogorvoslatához való jogot kimondó 13. cikkét a parlamenti jogban is alkalmazhatónak találta.³ Az elméleti kérdésfelvetéseken túl tehát konkrét esetekben is problémát okozott, hogy sem a parlamenten belül, sem azon kívül nincs olyan kontrollmechanizmus, amely a parlamenti jogi aktusokkal szemben igénybe vehető lenne.⁴

A 2003-as AB- és a több mint egy évtizeddel későbbi EJEB-döntés között van egy nem elhanyagolható különbség: míg 2003-ban az AB főként egy vizsgálóbizottsági jelentés ellen a parlamenten kívüli „személyek jogát vagy jogos érdekét sértő jogalkalmazói döntésekkel szemben” igénybe vehető jogorvoslat hiányát sérelmezte, addig az EJEB a parlamenti képviselők számára rendelkezésre álló, a házelnöki rendelkezésekkel szemben igénybe vehető jogorvoslatot hiányolta. Elvben ugyanis különbséget tehetünk a parlamenti aktusokkal szemben igénybe vehető, külső szerv által elbírált, valamint parlamenten belüli (belső) jogorvoslat között. Egy másik megkülönböztetés szerint pedig külső személyek valamint parlamenti képviselők által igénybe vehető jogorvoslatok között is különbség tehető, hiszen lehet egy parlamenti aktusnak külső érintettje (ha például a vizsgálóbizottság jelentése nem parlamenti személyekkel kapcsolatban fogalmaz meg jogsértő állításokat), de vonatkozhat csak parlamenten belüli jogalanyokra, a képviselőkre (mint például egy interpelláció visszautasítása). A külső szerv általi jogorvoslat és a képviselői mentelmi jog összefüggéseire itt nem térünk ki, csupán megjegyezzük, hogy az immunitással ilyen jogorvoslat egyéni képviselői cselekmények esetén szükségképpen összeütközésbe kerül.

A hatályos magyar parlamenti jogban a belső kontrollfórum kezdetei vannak meg. Elsősorban a fegyelmi jog területe említhető itt, ahol jogorvoslat az említett EJEB döntés óta van hatályban, illetve az országgyűlési irományok házelnök általi visszautasítása⁵ ellen vehető igénybe

¹ A tanulmány az MTA Bolyai Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült. Megjelent a *Közjogi Szemle* 2017. évi 4. számában.

² Érdekes, hogy bár maga az AB nem, a fenti döntést előadóként jegyző Kukorelli István alkotmánybíró következetes maradt az országgyűlési (a konkrét ügyben bizottsági) döntések elleni jogorvoslatot megkívánó álláspontjához, amit 32/D/2004 AB határozathoz fűzött különvéleményében ki is fejtett. Az AB-nak az ügyben hozott többségi határozata ugyanis, szemben az egy évvel korábbi, jogorvoslatot előíró döntéssel, nem tartotta érdemben vizsgálándónak az alkotmányjogi panaszt azon részét, amely az Országgyűlés elleni bírósági út hiányát vetette fel.

³ A döntés megítélése az Egyezmény parlamenti jogra való alkalmazásában nem egységes, a kritikai érvelést lásd *Szente Zoltán*: Emberi jogok-e a parlamenti képviselői jogok? *Állam- és Jogtudomány* 2015/2. 74-90.

⁴ A probléma részletes kifejtését lásd *Erdős Csaba*: *Parlamenti autonómia*. Gondolat, Budapest, 2016.

⁵ 2014 májusa és 2017 októbere között a házelnök 60 írásbeli kérdést, 2 interpellációt, 4 törvényjavaslatot és egy határozati javaslatot utasított vissza, a kérdéseket a kérdezett hatáskörének hiánya, a törvényjavaslatokat az

hasonló jogorvoslat (bizottsághoz, majd pléniumhoz fordulás). A külső kontroll azonban teljesen hiányzik. (A törvények AB általi normakontrollja nem a jelen vizsgálódás területére tartozó kérdés, a törvények elfogadását nem tekintjük belső parlamenti jogi aktusnak.)

A szóba jöhető parlamenti jogi jogorvoslatokat szemlélteti a következő táblázat:

Jogorvoslatok a parlamenti jogban	külső személyek számára	képviselők számára
külső szerv által	I.	II.
belső szerv által	III.	IV.

Elméleti kiindulópontunk a parlamenti autonómia és a képviselői mentelmi jog elve, amely szerint a törvényhozást és tagjait nagyfokú önállóság és védelem illeti meg, amivel egy külső kontrollforum eleve nehezen egyeztethető össze. Ami mégis alapot adhat ilyen fórum működésére, az az alkotmány szuverenitása, amely az alaptörvényi deklaráció alapján minden állami döntéssel szemben megkívánja az alapjogok védelmét, és ennek érdekében megfelelő jogorvoslat létét. Az alkotmány szuverenitása és a parlament szuverenitása egyaránt lehet egy ország közjogának alapja. Az utóbbi érvényesül ott, ahol nincs írott alkotmány – ennek mintaaállama az Egyesült Királyság. Ahol azonban van alaptörvény, ott törvényszerű, hogy a parlament is alá van vetve az alkotmány szabályainak, így a külső kontroll is felvethető. Eltérő jogállami berendezkedésekben tehát eltérő megoldások alakultak ki az alkotmányos szervek közötti viták elrendezésének. Az azonban alapfeltétel, hogy a jogállam és a hatalommegosztás működjön, hiszen e nélkül nem is merülnek fel kontrollmechanizmusok, jogviták alkotmányos szervek között, azaz nem létezhet előjogokkal rendelkező hatalmi ág, hanem bármely alkotmányos szerv felléphet jogai védelmében.

Angliában, a parlamenti szuverenitás hazájában a parlament hatásköre korlátlan, bármilyen törvényt (*act of parliament*) meghozhat. Az általános bíróságok feladata, hogy a hatályos törvények alapján eldöntsék a jogvitákat, akár alkotmányos szervek, például a kormány és parlament között. Éppen ilyen vitát bírált el az Egyesült Királyság EU-ból való kilépéssel összefüggő Miller-ügyben a legfelsőbb bíróság, amikor – állampolgári indítványra – kimondta, hogy a külpolitikáért egyébként felelős kormány nem tehet meg egy a parlament hatáskörét is érintő bejelentést egy nemzetközi jogi viszonyban a parlament hozzájárulása nélkül.⁶ A döntés homályos jogszabályi környezetben született, világos, és az ügyre egyértelműen alkalmazható törvény híján, a szűkszavú hatályos törvények értelmezésével, és addig a parlamentet is kötelezi, amíg az maga nem hoz ezzel ellentétes törvényt, azaz nem írja felül törvénnyel a bírói precedenst. A precedensjog ott kaphat hangsúlyos szerepet, ahol hiányzik a törvényi szabályozás, ez az ügy éppen ilyen volt.

Az angol belső parlamenti jogban azonban nincs sem alkotmányos, sem törvényi szabályozás, így alkalmazható törvény híján a bíróságoknak nincs is hatásköre sem parlamenti képviselők, sem parlamenten kívüli személyek parlamenttel szemben folytatott jogvitáiban. (Így a fenti táblázatban az I. és II. cella lehetősége kiesik.) A parlamenti szuverenitás része, hogy a parlamentet ért sérelmet (*contempt of parliament*) egyedül a parlament jogosult „megtorolni” a saját maga alkotta szabályok (*Standing Orders*) alkalmazásával. Ilyenkor a hatáskörrel

Országgyűlés tekintélyének sérelmére hivatkozva. Két törvényjavaslat (T/4151, T/15071) ellen kérte az előterjesztő a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság állásfoglalását. A visszautasítás intézményéről és korábbi gyakorlatáról lásd bővebben *Pintér Péter-Szabó Zsolt*: Visszautasított képviselői indítványok az Országgyűlésben – avagy sérti-e az Országgyűlés tekintélyét a humor? In: *Közjogi Szemle*, 2014/4, 37-43.o.

⁶ Az ügy hátterét részletesen lásd *Szabó Zsolt*: A parlament a Brexitben: cselekvő, vagy szenvedő alany? *Parlamenti Szemle* 2016/2. 96-112.o.

rendelkező bizottság⁷ előterjesztésére a plénum dönt. Ennek alapja az 1689-es *Bill of Rights* rövid 9-es cikke, amely kimondja a parlament szuverenitását – bár van olyan elképzelés, hogy helyezték törvényi alapra a *contempt of parliament*-et, és így a bíróságok ítélkezésének nyílna tér.⁸ Jelenleg azonban parlamenti bizottság és a plénum hatáskörébe tartozik például egy vizsgálóbizottság előtt meg nem jelenő tanú „megbüntetése”, ami ellen semmilyen további jogorvoslat nem vehető igénybe. Az ilyen esetek azonban komolyabb következmény nélkül – esetleg bocsánatkéréssel - lezárulnak, a parlament büntetőhatalmát a gyakorlatban jelentős önkorlátozással alkalmazza.

Az Egyesült Királyságban bírósághoz a parlament (vagy képviselő) által külső személynek okozott sérelem esetén sem lehet fordulni, és ezt, mint általánosan elterjedt nemzetállami sajátosságot, mérlegelése során az EJEB is figyelembe veszi. Az EJEB az *A v. United Kingdom* (35373/97) ügyben nem állapította meg sem a magánszférához való jog, sem a jogorvoslathoz való jog sérelmét egy parlamenti képviselő olyan parlamenti felszólalását követő beadvány alapján, amelyben egy magánszemélyt sértő és őt később zaklatásoknak kitévő megjegyzések hangzottak el. A Bíróság annak ellenére döntött így, hogy a panaszos számára semmilyen hatékony jogorvoslati lehetőség nem állt rendelkezésére, csupán a sajtó-helyreigazítás lehetősége a sértő közlés sajtóban történt megjelenését követően. (Azaz csupán a táblázat III-as cellája elérhető.) Hasonló a helyzet nálunk is: az 50/2003 (IV.4.) AB határozatban foglalt elvárás ellenére nem áll rendelkezésre ilyen jogorvoslat – ám pusztán emiatt várhatóan nem is kell Magyarországnak az EJEB elmarasztaló ítéletével számolnia.

2. A Bundesverfassungsgericht mint házszabály-bíróság

Elemzésünk további részében csak a belső, azaz parlamenten belüli alanyok közötti jogvitákkal kapcsolatos jogorvoslati fórum (házszabály-bíróság) meghonosításának lehetőségét járjuk körül, azaz a fenti táblázat II-es és IV-es celláját. Egy esetleges házszabály-bíróságnak nézetünk szerint elsődleges alapjogvédelmi szerepe nincs, így előtte félként állampolgárok nem, hanem csak a vitában részes szervek, tisztségviselők járhatnának el. (Az I. cella szerinti megoldás lehetne a parlamenti aktusok jogvédelmi célú bírósági felülvizsgálata külső személyek indítványára, azonban nálunk tartja magát az Országgyűlés „perkételenségének” doktrínája.⁹)

A parlament politikai intézmény, emiatt belső parlamenti szervre bízni a jogorvoslatot parlamenti jogi döntések esetén nem hatékony, mivel pártatlan döntés így nem várható (a IV-es cella tehát elvetendő megoldás). A leghelyesebb, ha ez a továbbiakban házszabály-bíróságnak nevezett fórum parlamenten kívüli. Mint láttuk, az Egyesült Királyság ez alapján nem jó példa, mivel elveti a parlamenten kívüli jogorvoslatot. A pártatlanságot ott a házelnök (*Speaker*) tekintélye, politika fölött állása, gyakorlatilag pártatlansága garantálja.

Németországban azonban megfelelő modell kínálkozik. Ott a Szövetségi Alkotmánybíróság (*Bundesverfassungsgericht*, BVG) alkotmányos szervek közötti vita-eljárás *Organstreitverfahren* (OSV) keretében, az alaptörvény értelmezésével megállapítja, hogy valamely szerv alkotmányos szabályt sértett-e. A magyar alkotmányos rendszer sok eleme német mintára alakult ki, különösen igaz ez az alkotmánybíráskodásra, ennek ellenére az OSV

⁷ Ez jelenleg a *Select Committee for Standards and Privileges*, korábban a *Committee for Privileges*.

⁸ Lásd az Egyesült Királyság kormánya által a parlamenti autonómiáról 2012-ben folytatott konzultációt: Parliamentary Privilege⁹: elérhető:

www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/79390/consultation.pdf

⁹ Lásd többek között: 50/2003. (XI. 5.) AB határozat, 1/2014. számú polgári elvi döntés; valamint többek között Smuk Péter: Egy kétharmados kormány ellenzékének jogai. *Jog-Állam-Politika*, 2011. különszám (*Symposium iubilaei facultatis iurinis*). 25. o.

nem honosodott meg nálunk. A külföldi alkotmánybíróságok (és különösen a BVG) tipikus hatáskörei közül (normakontroll, egyéni panasz, alkotmányos szervek közötti vita) éppen a szervek közötti vita hiányzik az AB eszköztárából. Igaz, az OSV más államokkal összevetve is egyedülállóan „német” jelenség: egyetlen másik országban sem tölt be olyan jelentős szerepet, mint ott.¹⁰

Az alkalmazhatóság érdekében vizsgáljuk meg az OSV-r közelebbről: alapja a német Alaptörvény 93. cikk (1) bekezdés 1. pontja. Eszerint a Szövetségi Alkotmánybíróság (*Bundesverfassungsgericht*, BVG) dönt „az alaptörvény értelmezésével kapcsolatos vita esetén, valamely legfelsőbb szövetségi szerv vagy más érdekelt jogai és kötelességei terjedelme tekintetében, ha a szervek és az érdekelt a jelen alaptörvény vagy valamely legfelsőbb szövetségi szerv ügyrendje értelmében saját jogokkal bírnak.” Hasonló szabályokat találunk mindegyik tartományi alkotmányban, így a tartományi alkotmánybíróságok is rendelkeznek ezzel a hatáskörrel. A szabályozás különlegessége, hogy nemcsak alkotmányos szervek indíthatják, hanem alkotmányos jogok bármely közjogi alanya.

A további szabályokat a Szövetségi Alkotmánybíróságról szóló törvény (BVerfG) 63-67 §-tartalmazza. Ez alapján indítványozó (*Antragsteller*) és ellenérdekelt fél (*Antragsgegner*) csak a szövetségi elnök, a parlament (a Szövetségi Gyűlés és a Szövetségi Tanács egyaránt), a kormány, valamint „a szervek alkotmányban, illetve a Szövetségi Gyűlés és Szövetségi Tanács ügyrendjében saját jogokkal felruházott részei” lehetnek. Az indítványozónak azt kell igazolnia, hogy jogait, vagy annak a szervnek a jogait, amelyhez tartozik, a másik szerv megsértette vagy ennek közvetlen veszélyét idézte elő. Saját joggal az a „szervrész” (*Organteil*) van felruházva, amely e jogát annak a szervnek engedélye nélkül, vagy akár annak szándéka ellenére is érvényesítheti, amelynek része. Az eljárásban fentiek alapján fél lehet a parlament elnöke, bármely képviselő, az Öregek Tanácsa (*Ältestenrat*, a mi Házbizottságunk megfelelője), bármely bizottság, frakció, a képviselők egyharmada, egynegyede és egytizede.¹¹ „Egyéb érintettként” politikai pártok is „perképesek”. A gyakorlatban az eljárást eddig három fő cél érdekében vették igénybe: a parlamenti ellenzéki jogok védelme,¹² a parlament jogainak védelme a kormánnyal szemben (főként a kül- és biztonságpolitika terén), valamint politikai pártok jogai, egyenlősége.

A törvény rögzít néhány fontos eljárási szabályt is. A kérelem előterjesztésére hat hónap áll rendelkezésre, attól kezdve, hogy a megtámadott cselekmény vagy mulasztás a kérelmező tudomására jutott. A BVG az eljárás megindulásáról értesíti a szövetségi elnököt, a kormányt, és a parlamenti kamarákat. Az eljárásba bármikor beavatkozhat más érdekelt fél, és a BVG összefüggő ügyeket egyesíthet, összekapcsoltakat szétválaszthat.

A magyar előzmények szempontjából is fontos, hogy a törvény különös rendelkezéseket állapít meg a vizsgálóbizottságok felállításával és működésével, valamint a titkosszolgálatok parlamenti ellenőrzésével kapcsolatos jogvitákra. Ilyen ügyekben a BVG szóbeli tárgyalás nélkül, az iratok alapján hozza meg döntését. Ide tartozik, ha a Bundestag a kötelező kisebbségi indítvány ellenére nem állítja fel a vizsgálóbizottságot, valamint ha a vizsgálóbizottság vagy a titkosszolgálat ellenőrzésére jogosult parlamenti szerv által megkeresett szerv elutasítja a bizonyítékok kiadását, a szemlét, vagy a kormány nem ad felmentést a szolgálati titoktartási kötelezettség alól.

¹⁰ Rainer Grote: *Der Verfassungsorganstreit: Entwicklung, Grundlagen, Erscheinungsformen*. Mohr Siebeck, Tübingen 2010. 2. o.

¹¹ Grote, i.m. 112.o.

¹² Néhány konkrét példa: vizsgálóbizottság felállítása kisebbségi indítványra, vizsgálóbizottságban bizonyítási indítvány, képviselői kérdésnél a válasz megtagadása.

Fentiek alapján rögzíthetjük, hogy

1. Az OSV – tárgyát tekintve – alkotmány-értelmezési eljárás. Az értelmezés azonban nem elvi, általános, hanem gyakorlati, konkrét. A BVG ügydöntő határozatában azt mondja ki, hogy a konkrét esetben az érintett szerv cselekedettel vagy mulasztással megsértette-e a kérelemben megjelölt alkotmányos rendelkezést.
2. Az OSV – processzuális szempontból – ugyanakkor kontradiktórius jogvita, az indítványozó indítja egy ellenérdekelt szervvel szemben, a felek főszabály szerint szóbeli tárgyaláson is kifejtik álláspontjukat. A BVG nincs szorosan a kérelemhez kötve: határozatában eldönthet más olyan kérdést is, amelytől a jogvita függ.
3. A „perbeli legitimáció” érdekesen alakul, ezt a BVG gyakorlata töltötte ki tartalommal. Egy szerv része (pl. a képviselők egynegyede) az adott szerv (parlament) érdekeinek védelmében is elindíthatja az eljárást. Más érdekelt szerv az eljárásba bekapcsolódhat. Azonban állampolgárok, vagy a nép nem indíthatja el az eljárást, az nem alkalmas alapjogok védelmére.
4. A BVG szankciót nem szab ki, csak megállapítja az alkotmányos sértést. A jogállami kultúrán múlik, hogy lesz-e a deklaratív döntésnek bármilyen következménye.

A BVG tehát az OSV során házsabály-bírósként működik: parlamenten kívüli fórumként megállapítja – azok indítványára – alkotmányos szervek (parlament és annak részei) házsabály- és egyben alkotmányos sértését.

3. Az OSV meghonosításának lehetősége

Le kell szögezni, hogy külső házsabály-bírósként létrehozására nálunk jelenleg nincs kényszerítő körülmény: belső parlamenti fórum is lehet hatékony az EJEB gyakorlata tükrében. Mint az *A v. United Kingdom*, vagy a *Karácsony and others v. Hungary* ügyekben láttuk, az EJEB nem várja el, hogy a kontrollforum feltétlenül külső legyen, a parlamenten belüli jogorvoslatokat is elfogadja, illetve az utóbbi ügyben valószínűleg elfogadta volna. (Ha azonban semmilyen jogorvoslati fórum nincs, az EJEB hajlamos arra, hogy magára vegye ezt a szerepet.) Az AB sem látja feltétlenül szükségesnek a parlamenti aktusok (legalábbis a fegyelmi döntések) ellen igénybe vehető jogorvoslatot: „Mivel az Országgyűlés fegyelmi döntései – amelynek alkotmányos alapját az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése teremti meg – nem minősülnek sem bírósági, sem hatósági, sem közigazgatási döntésnek, az ilyen döntésekkel szembeni jogorvoslat hiánya önmagában nem eredményez alaptörvény-ellenes helyzetet.”¹³ Ennek ellenére egy külső házsabály bíróság fontos és hasznos intézmény lehet, és segítheti a közjogi krízisek megoldását, mederben tartását. Nézetünk szerint a leghelyesebb az lenne, ha ezt a feladatot az AB végezné, egy alkotmányos szervek közötti vitarendezési eljárás keretében.

Hogyan illeszkedne az AB jelenlegi hatásköreibe az alkotmányos szervek közötti viták eldöntése? Erdős Csaba szerint az AB hagyományosan igyekszik elzárkózni attól, hogy beavatkozzon az Országgyűlés belső viszonyaiba.¹⁴ Ez a tartózkodás többek között az intézmény „átpolitizálódásától” való félelemmel magyarázható. Ezzel szemben tény, hogy az AB döntései nem kevésbé átpolitizáltak akkor, ha normakontroll hatáskörének gyakorlása során jogszabályi rendelkezést semmisít meg. Ilyenkor is igazat ad valamely politikai oldalnak, és a döntés „politikailag kellemetlen” egy másiknak. Illúzió a politikamentes döntés a jogalkotás megítélésében; nincs a politika világától elvonat, tisztán jogtechnikai határozat, amelyet teljesen

¹³ 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [39].

¹⁴ Erdős, 2016, 133.o.

el lehet vonatkoztatni attól, hogy az alapját képező törvény milyen politikai erőviszonyok között született meg.

Ez a megfontolás Németországban is felmerül. Mint láttuk, az OSV elsősorban alkotmányértelmezési eljárás: a BVG nem magát a vitát dönti el, hanem az érintett szervek jogai és kötelezettségei vonatkozásában értelmezi az alkotmány szövegét, de nem áll meg itt, hanem az értelmezés eredménye alapján vagy helyt ad a kérelemnek, vagy elutasítja azt. A kérelemhez van kötve, arra reflektál, a konfliktus végleges lezárása a vitázó felekre marad. Tudatosan döntött így a német jogalkotó, annak érdekében, hogy a BVG a jogi eszközökkel fel nem oldható politikai konfliktusokon kívül maradjon¹⁵ – az átpolitizálódástól való félelem a német megoldásban is benne rejlik. (A politikába való beavatkozás elutasítása a német szakirodalomban olyan álláspont formájában merült fel, amely szerint alkotmányellenes a német alkotmánybírói törvény azon szakasza, amely kimondja a BVG azon hatáskörét, hogy állapítsa meg az ellenérdekelt fél alkotmány sértő mulasztását vagy cselekményét, mivel maga az Alaptörvény erre nem jogosítja fel.¹⁶)

Az AB – egyéb hatáskörétől némileg idegen – hatásköri összeütközés feloldására irányuló, Abtv. 36.§-a szerinti eljárása első látásra rokonságban áll az OSV-vel, ám egy alaposabb vizsgálat több különbséget mutat, mint hasonlóságot.¹⁷ Közös vonás, hogy a „hatásköri összeütközés” megszüntetésére az alaptörvény értelmezésével kerül sor, és az eljárás csak a vitában álló felek kérelmére indul. Ám a magyar jogalkotó nem merészkedik odáig, hogy az alkotmány sértésben „vétkes” felet „megneveztesse” az AB-vel. Igaz ugyan, hogy az AB feladata, hogy konkrétan kijelölje az eljárásra hatáskörrel rendelkező szervet, és ne csupán általános érvénnyel azt mondja ki, hogy általában mely szerv hatáskörébe tartozik az adott ügy elbírálása.¹⁸ Ennyiben az AB már most „stigmatizál”, persze ez nem az alkotmány sértés „stigmája”, hanem csak az eljáró szerv kijelöléséről szóló döntés.

Az Abtv. 36. §-a „a bíróságok és a közigazgatási hatóságok kivételével állami szervek, illetve állami és önkormányzati szervek közötti hatásköri összeütközést” említ, a gyakorlatban azonban ezen az AB nem alkotmányos szerveket, hanem közigazgatási, vagy kvázi ilyen szerveket ért.¹⁹ A Ket. hatályba lépése, 2005 óta a Fővárosi Bíróság jogosult közigazgatási hatáskör feloldására, ennek ellenére sem az Abtv. 36.§-ának, sem a vele szó szerint megegyező korábbi Abtv. 50. (1) módosítására nem került sor. Az AB gyakorlatában mindeddig összesen 36 ilyen jellegű eljárás folyt, az Alaptörvény hatályba lépése óta mindössze egy, ami érthetően a kérelem visszautasításával végződött, de a korábbi eljárásoknak is alig egyharmada végződött érdemi döntéssel.

Az Abtv. 36.§ szerint eljárás nem megfelelő volta, és OSV hiányában több alkotmányos hatásköri vita az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerinti absztrakt alkotmányértelmezési eljárásként csapódott le az AB-nál, holott a felek közötti vita nem minden esetben vezethető vissza az alkotmány szövegével kapcsolatos értelmezési bizonytalanságra. Az Abtv. 38.§ (1) bekezdése szerint alkotmányos szervek egy szűk köre – az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, a Kormány, illetve az alapvető jogok biztosa – indítványára az

¹⁵ Grote, i.m. 91.o.

¹⁶ Christian Pestalozza: Verfassungsprozessrecht (1991), 7.§, 43-as margószám

¹⁷ A hatásköri összeütközés megszüntetésének hazai gyakorlatával kapcsolatos kritikai érveket meggyőzően fejti ki Vincze Attila: Egy félreértett alkotmánybírói hatáskorról: a hatásköri összeütközés megszüntetése. *Közjogi Szemle* 2009/4. 14-18.o.

¹⁸ ABH 1998 971, 974

¹⁹ Néhány példa a gyakorlatból: rendőrség, mint szabálysértési hatóság, erdészeti hatóság, természetvédelmi hatóság, műemlékvédelmi hatóság.

Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezését „konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben értelmezi, ha az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből.”

Az AB tehát általános, elvont értelmezését adja egy adott alaptörvényi cikknek akkor, ha az adott ügyben egy konkrét, legtöbbször hatásköri jellegű vita folyik. Az AB nem oldja meg a problémát, hanem annak kapcsán általános kijelentéseket tesz. Ezeket aztán a felek a saját szájuk íze szerint is értelmezhetik, hacsak az AB elvi döntése – akarva-akaratlanul – egyértelműen nem ad igazat adott a vitázó felek valamelyikének. Az AB ilyenkor megpróbál fából vaskarikát csinálni, azaz olyan, kellően elvont értelmezést adni, amely során nem foglal állást a konkrét ügyben, ugyanakkor mégis kapcsolódik hozzá annyira, hogy döntése ne teljesen általános, elvont legyen. Ezt teszi az absztrakt értelmezés indítványozója is: absztrakt formába csomagolva vet fel nagyon is konkrét kérdéseket. Az említett anomáliák miatt az AB sem kedveli az absztrakt értelmezési eljárást: Sente Zoltán szerint tudatosan nem gyakorolja azt.²⁰

Az AB előtt eddig mintegy 30 ilyen eljárás folyt, az Alaptörvény hatályba lépése óta öt ilyenre került sor. Az OSV-k száma megközelíti a százötvenet, 1951 és 2015 között, ebből mintegy 80-at az eljárásban egyedül illetékes *Zweite Senat* érdemi határozata zárt le, a többit el-, illetve visszautasították, vagy visszavonták. Az időtáv eltérése miatt nincs nagyságrendbeli különbség a két alkotmánybíróság között, a BVG nagyobb ügyterhe a szövetségi berendezkedésből adódó komplexebb közjogi térnek is betudható.

Az absztrakt értelmezési eljárás gyakran egy előzetes lépést jelent valamilyen tervezett aktushoz. Nézetünk szerint azonban utólagos döntéseket hozó házszabály-bíróságra van szükség, és nem előzetes tanácsadó szervre. Előfordult, hogy egy vizsgálóbizottság felállítása előtt kellett tisztázni, hogy helyi önkormányzati tárgyú vizsgálat céljából helye van-e parlamenti vizsgálóbizottság felállításának.²¹ Ekkor tehát az AB ex ante véleményt adott. Az OSV azonban szükségképpen ex post facto eljárás, azaz valamilyen már bekövetkezett cselekedetre vagy mulasztásra reagál. Az értelmezési eljárás előnye tehát, hogy egy konfliktus kiéleződése előtt is igénybe vehető, akár a vitázó felek konszenzusával. Hátrány viszont, hogy a döntés nem feltétlenül zárja le az ügyet végérvényesen, hiszen nem nyitva hagyja azt a kérdést, hogy az adott alaptörvényi szakaszra vonatkozó értelmezés hogyan vonatkoztatható a konkrét vitára.

Mi lehet a következménye a házszabály-bíróság „ítéletének”? Egy ilyen, parlamenten kívüli fórum döntése egyrészt a jogsértés megállapítására, másrészt a jogsértő aktus megsemmisítésére, vagy mulasztás esetén cselekvési kötelezettség megállapítására, esetleg a jogsértő szerv vagy tisztségviselő elmozdítására terjedhet ki. Más szankció nem egyeztethető össze a jogállami közjogi logikával. A parlamenti jogi aktusokkal szembeni külső „szankció” – a népképviselői mandátum tiszteletben tartásának kötelezettsége miatt – legfeljebb a jogsértés megállapítása lehet. Az OSV esetén is éppen ez a döntés tartalma. Ez fejlett politikai kultúra és hatalommegosztás esetén elég is. Kétségkívül hatékonyabb fegyver az AB kezében a normakontroll esetén alkalmazható jogszabály-megsemmisítés, de országgyűlési aktussal kapcsolatos jogorvoslat esetén nem ez a megoldás. Mivel a parlamenti jogi aktusok egy része nem formális döntésben jelenik meg, az aktus megsemmisítése ráadásul nem is minden esetben lenne alkalmazható szankcióként. Hasonló a helyzet akkor is, ha a jogorvoslatot mulasztással szemben kellene igénybe venni. Előfordulhat, hogy az aktus megsemmisítése nem is jelet utóbb valódi jogorvoslatot, például az adott ülésről történő kizárásról szóló döntés, ha a kizárás már

²⁰ Sente Zoltán: Az Alkotmánybíróság értelmezési gyakorlata 1990-2010. In: *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére.* Szerk. Deli Gergely – Szoboszlai Kiss Katalin). Universitas, Győr, 2013. 515.o.

²¹ Lásd 55/2009. (V. 6.) AB határozat

megtörtént. A jogsértő cselekmény vagy mulasztás megállapítása azonban ezekben az esetekben is lehetséges.

Az általunk javasolt modellben a házszabály-bírószág valójában persze nem kizárólag a házszabály alapján dönt: a BVG házszabály-bírószági jogkörében, az OSV során is elsősorban az Alaptörvény, és nem a Bundestag védője. Az OSV-kérelemben ezért pontosan meg kell jelölni az alaptörvény azon cikkét, amelynek megsértésének megállapítását a kérelmező kéri. Nem elegendő tehát, ha a kifogásolt cselekedet vagy mulasztás csak a parlamenti házszabályt sérti meg: közvetlen alkotmányosértésnek is fenn kell állnia. Még akkor is, ha a házszabály saját jogokkal ruházza fel az indítványozót. A pusztán házszabály-sértés, amely nem valósít meg az alkotmányba ütköző cselekedetet, nem eredményezi a BVG „marasztaló döntését”. Ezáltal a BVG nem vált teljesen házszabály-bírószággá, hanem megmaradt alaptörvény-bírószág lenni. Tény, hogy a német Alaptörvény a magyarnál részletesebb parlamenti jog terén, több konkrét ide tartozó jog és kötelezettség nyer benne szabályozást: a vizsgálóbizottságokról például egy négy bekezdésből álló cikk rendelkezik.

Bár nem tartozik szorosan a témánkhoz, megjegyezzük, hogy a német alkotmányjog – az USA-hoz hasonlóan²² – nem ismeri a „közjogi érvénytelenség” olyan formáját, amely az alkotmány szövegétől elszakadva a jogalkotási szabályok (törvény, házszabály) be nem tartása esetén állapítható meg. A BVG soha nem mondta ki elvi élel, hogy érvényes jogszabály „csak a formalizált eljárás betartásával keletkezhet,”²³ így megsemmisítésnek csak akkor van helye, ha megalkotásának módja nem csupán házszabályba, hanem közvetlenül az alaptörvénybe ütközik. Egyértelműen alkalmazható, részletes alaptörvényi szabály híján az AB feladata lett volna, hogy a közjogi érvénytelenségre vonatkozó értelmezési gyakorlatát kidolgozza, ez azonban Sente Zoltán szerint nem történt meg: „a közjogi érvénytelenség miatti jogszabály-megsemmisítés gyakorlata nem alapult valamely kidolgozott bírói teszten, hiszen az AB soha nem határozta meg normatív értelemben az alkotmányellenességet okozó eljárási hiba standardjait.”²⁴

Megjegyezzük, hogy – amint az EJEB is kifejtette a *Karácsony és társai* ügyben hozott ítéletében²⁵ – a házszabály fölötti normakontroll önmagában nem tekinthető megfelelő jogorvoslatnak a parlamenti jogi vitákban. A házszabály-bírószág feladata nem a szabályok vitatása, hanem azok alkalmazásának ellenőrzése. Az AB rendelkezik ugyan normakontroll-hatáskörrel a házszabály tekintetében, ám az annak alkalmazása során keletkező aktusokat nem kontrollálhatja. Házszabály-bírószággá fejlesztése mindazonáltal nem jelentene teljesen új terepet számára. Az Országgyűlés működésével kapcsolatos, szükségképpen politikai természetű hatásköri vitákban az AB – normakontroll hatáskörében – korábban is eljárta (erre szolgáltatott példát az említett esetek), bár mindig hangsúlyozta a parlamenti autonómiát. Az AB szerint „az Országgyűlést nagyfokú szabadság illeti meg a házszabályi rendelkezések megalkotásakor, önszabályozási autonómiája olyan Alaptörvény által védett hatáskör, amelybe az Alkotmánybírószág csak nagyon súlyos érvek és indokok alapján, szélsőséges esetekben, közvetlen alkotmányosértés esetén avatkozhat be.”²⁶ Az utóbbi években többször előfordult, hogy normakontroll keretében alkotmányjogi panasszal kerestek jogorvoslatot országgyűlési

²² A törvényhozási eljárás hibái az Egyesült Államokban nem alapozzák meg egy törvény közjogi érvénytelenségét; lásd Sente Zoltán: A törvényhozási eljárás alkotmányosságának bírói felülvizsgálata. In: *Applicatio est vita regulae – Nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből* (szerk. Sente Zoltán). Universitas, Győr, 2013. 82-86. o.

²³ 11/1992. (III.5.) AB határozat, ABH 1992, 85

²⁴ Sente, 2013 (Az Alkotmánybírószág...). 504.o.

²⁵ Lásd az ítélet 164. bekezdését.

²⁶ 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [28].

aktus ellen: az országgyűlési döntésnek alapot adó jogszabályi rendelkezést támadta az indítványozó – egyébként sikertelenül.²⁷ Ezt azonban nem tekinthetjük hatékony jogorvoslatnak, már csak azért sem, mert az ilyen indítványt csak meghatározott időn belül lehet előterjeszteni.

Végezetül megemlítjük, hogy bár külső, parlamenttől független házszabály-bíróság mellett érvelünk (amilyen az AB is), vannak ettől eltérő elképzelések is. Figyelemre méltó álláspontot kifejtve érvel parlamenten belüli jogorvoslati fórum mellett Kiss László alkotmánybíró, aki a 3206/2013. (XI. 18.) AB határozathoz fűzött különvéleményében azt javasolja *de lege ferenda*, hogy belső parlamenti jogi vitákban az „első fokú” jogorvoslati fórum a bizottság, a második fokú a plenáris ülés legyen. Elveti ugyanakkor a külső jogorvoslati fórum lehetőségét, amely szerinte „értelemszerűen és nyilvánvalóan már hatalommegosztási dilemmákat/problémákat is felvetne.”²⁸ Ezt azonban nem fejti ki részletesen, csupán azzal érvel áttételesen, hogy a népképviselőten alapuló képviselői mandátum korlátozása (ideértve az ülésekből való kizárást) aggályos lehet egy külső szerv által. Bár a belső jogorvoslat megítélését illetően nem értünk egyet az érveléssel, abban osztozunk Kiss László álláspontját, hogy a külső jogorvoslat számára a mandátumnak „érinthesetlenség” kell maradnia – még akkor is, ha korlátozására épp az Országgyűlés védelmében kerülne sor. Az általunk javasolt deklaratív döntési hatáskör ezzel összhangban van: nézetünk szerint tehát a külső kontrollfórum létrehozása elengedhetetlen, legfeljebb az elképzelhető, hogy igénybevételenek feltétele belső kontrollmechanizmus kimerítése legyen (valamely, pl. mentelmi bizottság, vagy a plénium). Bármilyen belső szerv is legyen az első fokú fórum, elfogult, politikai szereplő lesz, ugyanakkor felelősebben fog eljárni, ha döntése az alkotmánybíróság előtt is megmérettethet.

Elvileg létezhet az AB-n kívül más külső fórum is házszabály-bíróságként: szóba jöhet civilek, „esküdtek”, „bölcsek tanácsa” felruházása ilyen jogkörrel. Ám mivel jogvitáról van szó, jogi szakértelem nélkül nem képzelhető el ilyen fórum. További kérdés, hogy hogyan nyernék el megbízatásukat ezek a „bölcsek”: az egyik lehetséges megoldás, hogy az Országgyűlés a Független Rendészeti Panasztestülethez hasonló jogállású testülete választ, minősített többséggel. Ám a pártatlanság okán arra jutottunk, hogy mindenképpen külső házszabály-bíróság kell, így indokolt a meglévő AB-t felruházni e hatáskörrel.

4. Összegzés

Nézetem szerint az Országgyűlésen belül, annak politikai jellegű, elfogulatlannak nem mondható működése miatt egy belső házszabály-bíróság nem hozható létre.²⁹ Magyarországon, ahol a parlament szuverenitása nem korlátlan, az AB alkalmas lenne házszabály-bíróságnak egy OSV-szerű eljárás keretében, ám ez az alaptörvényi és jogszabályi környezet módosítása nélkül kevésbé lenne hatékony (bár ez a hatáskör akár a jelenlegi jogszabályi keretek között is, az Abtv. 36.§ újraértelmezésével is elképzelhető). A hatásköri viták egy része jelenleg az Abtv. 38.§-a szerinti értelmezési eljárásként jelenik meg, ez azonban csak szűk intézményi kör számára áll rendelkezésre, és a parlamenti ellenzék vagy kisebbség számára sem elérhető.

A szakirodalomban is többen felvetik az OSV meghonosítását.³⁰ Erdős Csaba elképzelése szerint az Alkotmánybíróság a megtámadott parlamenti aktus Alaptörvénnyel, jogszabállyal,

²⁷ Lásd a 3206/2013. (XI. 18.) és 3207/2013. (XI. 18.) AB határozatokat.

²⁸ 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indoklás [86].

²⁹ Hasonló álláspontot képvisel Erdős Csaba: Parlamenti jog Strasbourgi kontroll alatt? *Kodifikátor* 2014/1, 13. o.

³⁰ Smuk Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban*. Gondolat, Budapest, 2008. 138-139. o., Szabó Zsolt: *Parlamenti vizsgálóbizottságok*, Patrocinium, Budapest, 2011, 248.o., Smuk, 2011 (6. lj.), 25. o.; Erdős, 2016, 134.o.

illetve házszabályi rendelkezéssel való összhangját vizsgálhatná felül. Indítványtételi joggal az országgyűlési képviselőt ruházná fel, a döntésre rövid határidőt hagyna.

Az Alkotmánybíróság ilyen hatáskörrel történő felruházásának nincs alaptörvényi akadály, az Alaptörvényben sem az Alaptörvény értelmezésére irányuló eljárás, sem a hatásköri összeütközés megszüntetése nincs benne. Azonban még az Abtv. 36.§-ának jelenlegi megfogalmazása sem zár ki egy némethez hasonló eljárást: az „állami szerv” fogalma nincs meghatározva, azt az AB kitölthetné a jelenlegitől eltérő tartalommal.³¹

Vitatom azt az álláspontot, hogy egy ilyen hatáskör a jelenleginél jobban átpolitizálná az AB működését, hiszen az AB jelenleg is az Országgyűlés olyan döntéseiről mond ítéletet, amelyek politikai jellegűek. Egy politikailag vitával övezett törvény megsemmisítése nem kevésbé politikai jellegű, mint amilyen a házszabály-bírószági hatáskör lenne.

A megoldás feltétlen előnye lenne, hogy felül lehetne bírálni az Országgyűlés belső szervei nem normatív intézkedéseit. Új életet lehetne lehelni például az Országgyűlés és kormány EU-ügyekben történő együttműködésébe, azaz a kormány EU-Tanácsban képviselt álláspontjának ellenőrzésébe, amelynek jelenleg komoly tétje nincsen.

Ha a magyar jogalkotó nem hoz létre hatékony „házszabály-bírószágot” (mint ahogy az AB kétségkívül elfogadható lenne ilyenek), elképzelhető, hogy az EJEK lép fel akként, mivel hajlamos arra, hogy doktrínáit – a bírósági eljárásokon túl is – minden egyéb tagállami jogterületen és eljárásban alkalmazza, ez a „holisztikus” megközelítés pedig nincs tekintettel a parlamenti autonómiára, és az abból következő belső eljárási sajátosságokra.³² Az EJEK ilyen szerepfelfogása korántsem konszenzusos, a Bíróság parlamenti eljárásokat érintő döntései nem egyértelműek, a szűk többséggel, sok különvéleménnyel születnek meg.³³ Álláspontunk szerint is, a parlamenti eljárások feletti kontrollnak (amelynek szükségessége vitán felül áll) a nemzeti szuverenitás keretében kell maradnia, ezért fontos, hogy „hazai” házszabály-bírószág jöjjön létre.

³¹ Erre a következtetésre jut Vincze is (i.m. 17. o.), valamint az általa idézett Sólyom László is: „A magyar alkotmánybíráskodás nem lett volna rászorulva a helyettesítő hatáskörre. Az alkotmányos szervek közötti összeütközésre ugyanis kiterjeszthetők az ABTV. szabályai a hatásköri összeütközésről.” *Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 347-349.o.

³² Matthew Saul: Structuring evaluations of parliamentary processes by the European Court of Human Rights. *International Journal of Human Rights*, Vol. 20., 2016. 1077-1096.o.

³³ Lásd például a *Hirst v. United Kingdom* ügyben született, Wildhaber, Costa, Lorenzen, Kovler és Jebens bírók által jegyzett különvéleményt: „Nem a Bíróság feladata, hogy előírja a nemzeti parlamentek számára, hogy hogyan végezzék törvényhozói feladatukat.” A többségi döntés ugyanis marasztaló döntésében érvként használta fel a jogvita tárgyát képező törvény elfogadásának bizonyos körülményeit, többek között azt, hogy „nem bizonyított, hogy a parlament megvizsgálta az ellenérveket” és „nem volt érdemi vita a képviselők között” (79. bekezdés). Külön elemzés tárgya lehet, hogy az EJEK a nemzeti sajátosságok és tagállami mérlegelés, mozgástér (*Margin of Appreciation*) megítélésekor újabban egyre inkább figyelembe veszi az egyezményben részes államok parlamentjeinek eljárását a jogvita tárgyát képező törvényi rendelkezések elfogadásakor, még ha ennek gyakorlata nem is következetes és kiforrott. Ennek kifejtését lásd: Matthew Saul: The European Court of Human Rights’ Margin of Appreciation and the Processes of National Parliaments. *Human Rights Law Review*, Vol. 15. 2015. 745-774.o.